

ANÁLISIS CUALITATIVO DE CONTENIDO DE LOS PLANES ESTATALES DE DESARROLLO QUINTANA ROO 2005-2016 RESPECTO A LO MAYA COMO SUJETO DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL.

Oscar Iván Reyes Maya¹

Lorenzo Reyes Reyes²

Miguel Ángel Barrera Rojas³

RESUMEN

La presente investigación tiene como objeto de estudio analizar el contenido de los Planes Estatales de Desarrollo de Quintana Roo del 2005-2016 con respecto a lo maya como sujeto de política pública. En este sentido, las categorías de análisis de dichos documentos que son los ejes rectores de la política pública estatal, ponen de manifiesto el abordaje político y social que el Estado tiene sobre los mayas como sujeto social.

Por tanto, lo que intenta este análisis es establecer las relaciones de lo maya como categoría de análisis dentro de dichos planes mediante el análisis cualitativo de contenido con el software ATLAS.ti versión 7. Metodológicamente los documentos base son los Planes Estatales de los gobernadores Félix González (2005-2011) y Roberto Borge (2011-2016), que se codifican en torno a lo maya y las menciones que se hacen respecto a ello en las directrices de política de desarrollo económico y social.

El análisis del sistema de códigos generados y las relaciones que entre los mismos, establece que la característica fundamental de lo maya como categoría de análisis dentro de los planes estatales de desarrollo, hace referencia solamente a la preservación y el fomento cultural, es decir, como un proceso meramente cultural cuyo objetivo desde la política pública es evitar la desaparición de la lengua y expresiones artísticas; pero existen poquísimas referencias oficiales a lo maya como sujeto de desarrollo social y económico, negando así su capacidad productiva y su papel fundamental como sujeto rural. En suma, la política pública en Quintana Roo, propicia un expolio cultural de lo maya en beneficio del turismo como enclave de desarrollo, desvinculando de un proceso social y económico arraigado en lo rural, haciendo que la práctica de las políticas públicas diste mucho de un transitar hacia la gobernanza como forma de gobierno.

Palabras Clave: Plan Estatal de Desarrollo, Quintana Roo, Lo Maya.

¹ M.C., Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, oscaruach@gmail.com

² M.C., Universidad Autónoma Chapingo, reyes_40@hotmail.com

³ Dr., Universidad de Quintana Roo, mikehanamichi@gmail.com

Introducción

El actual estado de Quintana Roo, fue creado por decreto del presidente Porfirio Díaz el 24 de noviembre de 1902 como territorio federal. No obstante, apenas 10 años después desaparece y se anexa a Yucatán, lo cual sólo dura dos años para regresar a ser territorio y es hasta 1931 en que su extensión se reparte entre Campeche y Yucatán, pero en 1936 el presidente Lázaro Cárdenas le regresa sus antiguos límites, manteniéndose como territorio hasta 1974 fecha en la cual por decreto presidencial de Luis Echeverría se le otorga la categoría de estado libre y soberano (Pérez, 2014:1).

La historia reciente del Estado no sólo es en el ámbito de su formación política, también su poblamiento tiene características peculiares, puesto que la mayor parte de la población fue atraída como mano de obra para la explotación forestal que se mantenía de manera intermitente en la región para trabajar en las empresas chicleras y en el corte de maderas (Cruz, Zizumbo y Monterroso, 2011). Más recientemente, la colonización con agricultores “provenientes de todo México, la llegada forzada de soldados y prisioneros políticos, hasta el arribo de miles de personas atraídas por los espejismos de la industria turística.” (Careaga e Higuera, 2012:13-14) siguen configurando la estructura poblacional y social de Quintana Roo.

No obstante, esta temprana incursión de la industria forestal en la región Maya de Quintana Roo, el papel del sector agrícola fue fundamental, incluso Cal y Castillo (2016:3) señalan que incluso en este periodo “fue la milpa la que sostuvo la industria forestal. Los campesinos en general acogieron con agrado la perspectiva de un trabajo asalariado como complemento al cultivo de la milpa, como un recurso en momentos de emergencia y como una fuente de dinero en efectivo para otras necesidades.”

Aún en el origen del capitalismo incipiente de la región, ya el campesino vendía a bajo precio su mano de obra al mismo tiempo que comercializaba por debajo de los costos de producción sus excedentes de cosechas para conseguir ingresos complementarios, lo cual fortalecía por partida doble el abaratamiento de la mano de obra para la industria local (Cal y Castillo, 2016:4).

No fue hasta 1960, en que el Banco de México comenzó a buscar polos de desarrollo que intentaran contrarrestar los déficits comerciales en términos de divisivas y el atraso de zonas aisladas del país. En este sentido, la población de Cancún (que hasta ese momento era un pequeño poblado con mínima población que cuidaba los sembradíos de palma y pescadores) en Quintana Roo, figuró como uno de los emprendimientos clave en donde se buscaba detonar el turismo como alternativa de desarrollo en la región aprovechando el propicio escenario natural para la generación de turismo de sol y playa, así como una forma de contrarrestar la grave crisis agrícola que ya desde entonces mantenía en condiciones de pobreza a los pobladores rurales (Espinosa, 2013:157-156).

Quintana Roo es hoy uno de los Estados más prósperos de México, en gran medida por los indicadores sociales y económicos que genera Cancún y el posterior desarrollo de la franja turística “Riviera Maya” si nos referimos a los indicadores macroeconómicos, es el destino turístico más importante de América Latina y una de las fuentes más importantes en el país de divisas y empleo, no obstante, “es evidente que la actividad turística privilegia el norte, mientras que en el sur el desarrollo continuo a un ritmo menor. Otras zonas quedaron todavía más al margen.” (Careaga e Higuera, 2012:12)

El desarrollo de la actividad terciaria y particularmente el sector turístico, ha detonado un crecimiento económico sostenido en los últimos 10 años generando una región altamente especializada. No obstante, dicha prosperidad económica proveniente del turismo, no se ha traducido en crecimiento para los demás sectores y mucho menos en desarrollo social para los sectores más marginados de la Zona Maya de Quintana Roo (Reyes y Barrera, 2014). A pesar de los esfuerzos discursivos en la política estatal

y nacional por encadenar productivamente los sectores económicos para que el turismo funja como “tractor de desarrollo” (CONACyT, 2015) que posibilitaría “democratizar la productividad” (Presidencia de la República, 2012) al enlazar la demanda de los productos agrícolas con su oferta, dichas menciones solo han quedado en discurso, puesto que las regiones turísticas del Estado han quedado sustentadas como polos de desarrollo desvinculadas de un contexto regional, aisladas económica y socialmente, siendo meros soportes de la producción y por ende una forma más de explotación de los recursos naturales y sociales para el beneficio de capitales en su mayoría extranjeros.

Sobre la política pública.

La política pública es un tema de suma importancia para la planeación gubernamental, pues es la guía fundamental para el diseño de los programas y herramientas por parte del Estado. De ahí que en la literatura especializada cobre realce en cuestiones tan finas y básicas como su definición. Por ejemplo, Velásquez (2009: 156) la define como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”. Por su parte, Ocampo (2004: 171) ofrece una definición simple pero que se ajusta a lo que concierne en materia de planeación gubernamental, es decir, es “Toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común”. Otra interesante definición que se acerca al interés académico de este trabajo por analizar el discurso de los planes estatales de desarrollo del estado de Quintana Roo en rededor de la etnia maya es la de Dye (1979: 1) quien asevera que “la política pública es lo que los gobiernos escogen hacer o no hacer”, es decir, cómo se planteó anteriormente, se elige tomar a lo Maya como objeto de desarrollo, justificando así la utilidad benefactora del gobierno, pero no se elige, en la práctica, elaborar políticas más allá de preservar el legado cultural y lingüístico decir, lo socioeconómico está ausente. Esta situación se debe a un fenómeno que en la literatura de políticas públicas se conoce como problemas de transversalidad.

El análisis de políticas públicas como objeto de análisis resulta un tema por demás interesante, pues ésta puede abarcar ámbitos donde el orden vertical u horizontal de los actores y gobiernos determina en mucho las herramientas que se utilizarán. En la literatura especializada se cuestiona incluso la utilidad o inutilidad del Estado ante la eficiencia del cómo se alinean las políticas públicas, un proceso que se denomina “transversalidad”, al respecto menciona que “La fragmentación de la acción gubernativa del gobierno, que tiene sus causas y manifestaciones principales en la desarticulación y aún incoherencia del ordenamiento legal del Estado, de la estructura de la administración pública y de las políticas públicas” (Ramos, Sosa y Acosta, 2011: 17), según los propios autores dicha fragmentación impide al estado ser capaz y eficiente de dar respuesta a los problemas públicos. Luis Aguilar (2011: 24) agrega a lo anterior que “Aunque el gobierno está obligado constitucional, política y moralmente a cumplir numerosas funciones públicas y a ir tras la solución de un sinnúmero de problemas públicos, el ejercicio de su responsabilidad, aun si con buena voluntad y plena dedicación, ocurre normalmente en modo desarticulado y hasta incoherente”, de hecho el propio Aguilar menciona que la transversalidad es indistinta si la política pública tiene un origen horizontal o *top-bottom*, pues ésta “consiste en reconocer que hay determinados valores públicos que no pueden afirmarse socialmente, así como determinados problemas públicos que no pueden ser resueltos satisfactoriamente, a menos que sean valores que reconocen todas las unidades del gobierno en sus actividades y problemas que atacan todas las unidades, políticas y programas del gobierno y que cuentan además con los recursos necesarios para que los valores sean asegurados y resueltos los problemas”, en este caso lo que se busca analizar si el discurso de la planeación del desarrollo estatal realmente se acerca a una adecuada transversalidad en la política pública para con la etnia Maya en el estado de Quintana Roo, o si, el discurso es laxo en términos

de la capacidad para siquiera plantear políticas adecuadas, pues como señala Aguilar (2011: 26-27) “La transversalidad es un instrumento administrativo para hacer que todas las formas de actuación gubernamental aseguren la calidad de valor público de Estado que han alcanzado ciertas convicciones y demandas sociales. (...) Por ejemplo, las garantías individuales deben ser aseguradas en toda política, programa y acción singular del gobierno”, es decir, en teoría, los instrumentos de planeación del estado de Quintana Roo deberían estar alineados con la política nacional y debería vigilar que la planeación de sus 11 municipios esté alineada en lo referente a la mejora de las condiciones de vida y bienestar de la etnia Maya.

Autores como Carballada y Juan (2008) y Aguilar (2011: 25-26) plantea que la transversalidad debe ser analizada a través de distintas dimensiones, pues la complejidad de los problemas públicos obligan a ello, “en una primera dimensión, la transversalidad se exige porque existen valores públicos universales, que abarcan y comprometen toda la acción del gobierno y que deben ser reconocidos por el gobierno y los ciudadanos. (...) Estos valores públicos, valores de Estado, son fundamentalmente los derechos humanos, de los que derivan los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos y, más específicamente, las exigencias de equidad social, equidad de género, no discriminación y exclusión, no violencia, etcétera” de ahí la importancia del análisis que se propone en este documento. Según el propio Aguilar (2011: 27) “La transversalidad se relaciona también con la existencia de problemas públicos complejos, cuya existencia se debe a varias causas (no necesariamente lineales) y es un conjunto de varios componentes (no necesariamente ordenados por importancia o gravedad). A estos problemas complejos pertenece el problema de asegurar la observancia gubernamental y social de ciertos valores públicos, cosa que sucede cuando las acciones particulares y por separado de cada uno de los organismos del gobierno son insuficientes para asegurar la observancia gubernamental y social del valor y se requiere, en cambio, la acción conjunta y sintonizada de varios organismos públicos. Entre los problemas públicos complejos se encuentran los de pobreza, degeneración ambiental, informalidad económica, inseguridad pública, migración, que son hechos sociales de causalidad multifactorial y de composición multidimensional. Algunos de los problemas públicos complejos relacionados con la garantía de determinados valores públicos serían hoy la no discriminación étnica, la equidad de género, la autonomía ciudadana en el ejercicio del voto y la seguridad social universal”. Estos problemas enunciados por Aguilar, ya han sido denunciados por otros autores como Rioja, Benítez y Osorio (2017); Rubí y Palafox (2017); Barrera, Reyes y Olvera (2015), de ahí la importancia de realizar estudios como el que aquí se presenta para dar cuenta de las reales intenciones de política pública focalizada que un gobierno puede presentar.

Sobre la Gobernanza.

En la actualidad, las grandes discusiones teóricas sobre los asuntos que competen al gobierno, ya no se encuentran enfocadas a la legitimidad de los mismos, sino que se ha puesto mucho más hincapié en el proceso de gobernar, es decir en cómo se hace y porque lo hace. En respuesta a esta problemática, es como surge el concepto de gobernanza como una opción de gobernar, circunscrita en un universo del gobernar del gobierno. Es decir, dejar al proceso directivo indiscutido en su validez política y eficiencia social, convirtiéndose en un problema cognoscitivo. Este concepto resulta del todo novedoso, ya que responde a los problemas de los gobiernos reales como los son los errores directivos del gobierno y las ineficiencias o defectos de los servicios públicos (Aguilar; 2009:10).

La gobernanza, pone atención en el cambio del papel directivo del gobierno, ya que se ha observado que este no decide por su solo las políticas, ni puede imponer sus objetivos y actividades a las organizaciones económicas, sociales y ciudadanas. Suponiendo que estas han dejado de lado la subordinación al

gobierno, es decir, que su participación pueda tener una inferencia real sobre el proceso de fijar las acciones a seguir en busca de un beneficio social (Aguilar;2009:16).

Hay que resaltar, la diferencia entre “la actividad del gobierno” y “la actividad de gobierno o actividad directiva de la sociedad”; ya que la gobernanza, se encarga principalmente de las actividades del gobierno, es decir, de lo que realiza el gobierno para fines de dirección de la sociedad y la acción de actores económicos y sociales. “*Gobernanza es un concepto postgubernamental de gobernar*” (Aguilar;2009:12). Sin embargo, para que este concepto opere, es necesario suponer “resulta la cuestión sobre la calidad del gobernante, sobre la legitimidad de su cargo y la legalidad de su actuación” (Aguilar;2009:12). Además, se necesita la presencia de un gobierno democrático de estados de derecho, que acate la ley y este sujeto a la confianza que sus ciudadanos le confieran.

En suma, la Gobernanza implica la aceptación de los valores e instituciones del gobierno democrático, no obstante, su estudio no se encarga de la valides de dichos valores e instituciones, sino de las condiciones y prácticas que hacen que el gobierno democrático manifieste capacidad/eficacia directiva de sus sociedades. Es decir, se ocupa más de la capacidad de gobierno (Aguilar 2009:13).

Entonces si la principal preocupación es la eficacia directiva de los gobiernos, es pertinente abordar el concepto las políticas públicas, definiéndola como un conjunto de acciones estructuradas en modo intencional y causal orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de beneficio público(Aguilar;2008:5); y para asegurar y mejorar la calidad de la decisión publica de los gobiernos se distinguen sus dos dimensiones esenciales: *la calidad institucional de la decisión*, la cual se refiere a valores públicos expresados en la constitución política, las normas legales de la vida asociada y los resultados de la deliberación publica sobre los temas de interés ciudadano; y *la calidad cognoscitiva, técnica*, la cual se refiere a la identificación y selección de las acciones eficaces y eficientes que produzcan situaciones publicas deseadas dentro de un marco legal. Dando por descontado que la calidad de las políticas esta salvada y mejorada por los mecanismos de control que pueden ejercer los poderes públicos, por lo que la importancia del estudio de las políticas públicas se centra en contribuir a la calidad de la decisión de los gobiernos y la calidad cognoscitiva o técnica de la decisión, corrección de su información, análisis y calculo (Aguilar; 2008:1).

De la política pública, desprendemos dos componentes para su análisis, el institucional y el técnico, siendo estos interdependientes y complementarios, puesto que para alcanzar la eficiencia publica es necesario conjuntar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales. Puesto que los gobiernos deben ser eficaces solamente en el universo de las leyes del estado con el fin de producir resultados públicos esperados, ya que, si no se encuentra articulado con las normas axiológicas y cognoscitivas, la legalidad obstaculiza las acciones del gobierno volviéndolas socialmente improductivas, carentes de capacidad resolutoria de los problemas públicos e incluso ser la causa de contradicciones (Aguilar; 2008:2).

El análisis causal de las políticas públicas, debe también separarse en dos partes, la eficacia social y la eficiencia económica. En una primera instancia, se requiere el definir las realidades que representan una sociedad deseada, que se establece como el objetivo de la acción del gobierno, para posteriormente definir con base en información, razonamiento y calculo las acciones que se consideran idóneas para producir las realidades que integran el objetivo. Por tanto, el trabajo del análisis de las políticas públicas consiste en convertir los juicios de valor que determinan el futuro de la sociedad en juicios de hecho, desagregando los objetivos del deseo en resultados de acción, expresándolos como un conjunto limitado de realidades empíricas específicas que representan resultados o efectos de las acciones de la política y la realización del objetivo. Posteriormente, el análisis se traduce en acciones que se consideren las

adecuadas causalmente para producir los resultados reales que materializan el objetivo deseado. Por tanto, el análisis de las políticas públicas es de naturaleza empírica y por tanto se presenta como una “disciplina científica” que no pierde su sentido valorativo de fondo, que contiene los ideales de la sociedad y traza las acciones de los gobiernos para que se realicen, en donde la realización de estas es responsabilidad del gobierno (Aguilar 2008:3).

La política pública, debiera ser el resultado de un proceso social y político, en donde los actores gubernamentales y sociales, compartan información, intercambian ideas y preguntas, responden dudas y aceptan bastante los resultados del análisis experto del gobierno la academia o la consultoría. En caso contrario, puede ser un proceso complejo, con discrepancias abiertas sobre los objetivos y las acciones de la política que obliguen a negociaciones, ajustes, compensaciones entre actores políticos y sociales interesados en la atención de un asunto público. En todo caso, a pesar de las negociaciones y los diálogos entre actores sociales y gobierno, la política pública no es una actividad irracional, presa de pasiones, prejuicios o intereses particulares, que no toman en cuenta el análisis de consecuencias e implicaciones de las acciones del gobierno; sino que consiste en mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones del gobierno y por tanto, su efectividad (Aguilar 2008:14).

Para el análisis y la corrección de la política pública, primero se debe tomar en cuenta el proceso social y político que dio origen a la política curso o en estudio. Investigar cuáles fueron los hechos sociales que se calificaron como de interés público y que por tanto dieron origen a la política pública enfocada a resolverlos; posteriormente, se debe indagar como se definió el problema que difundieron los promotores de la política, que tomo para sí el gobierno, aceptaron los legisladores y sociedad. Después, se puede comprar la definición y la explicación que la política pública hizo del problema y las hipótesis para descubrir la distancia entre ellas, las limitaciones conceptuales de la política, e implementar las modificaciones convenientes. Otra forma de analizar la política pública, es mostrar que existían otras opciones de definición y explicación del problema y que eran más adecuadas en el marco de las leyes vigentes, recursos financieros y el contexto político de gobernabilidad. Por último, el análisis de la política pública, debe resaltar el proceso de implementación y gestión de la política que se consideró apropiado para el desarrollo de la política pública (Aguilar; 2008: 19).

De este análisis que se presenta de la política pública, resulta claro que esta, es una actividad en donde se deben tomar en cuenta diferentes dimensiones, debido a que todos los actores de la sociedad deben estar representados y ser tomados en cuenta en la toma de decisiones, no solo en el que hacer, sino porque hacerlo, cuando hacerlo, cuanto gastar en hacerlo y sobre todo las acciones para lograrlo. Por tanto, la puesta en marcha de las políticas públicas, no debiera ser el reflejo de cuáles son los grupos sociales o económicos que tienen mayor poder o influencia en la definición de problemas y los planes de acción para resolverlos, sino que las políticas públicas debieran estar enfocadas únicamente al desarrollo de una vida social prospera.

En México, históricamente los procesos de gobernanza y políticas públicas parecieran ajenos a la clase política. Puesto que están muy lejos de llegar a consensos con quienes serán sujetos de las políticas a implementar, mejor dicho, el gobierno toma a la sociedad como un objeto de su dirección, en donde los intereses que se determinan como cruciales representan la presión que ejercen las clases económicas y políticamente dominantes. Sin embargo, este trabajo se centra en como la política pública mexicana ha sido mucho más sujeta a las tendencias de los organismos internacionales, dejando a un lado los problemas y objetivos de la mayoría de su sociedad.

Tal es el caso de los PEDQRoo en donde lo maya dista mucho de ser un objeto de política pública mas allá del mero reconocimiento de la lengua y un fomento cultural que rescata el conocimiento ancestral

de lo maya como cultura, pero que niega su carácter contemporáneo y la vigencia de una sociedad en su conjunto.

Identidad y movimientos políticos Mayas en la península de Yucatán.

Sobre el sentido identitario de lo indígena hay mucho escrito, y aunque no es el tema sustancial de este trabajo de investigación, sí parece pertinente dejar un claro un par de señalamientos. El primero es que no se concibe lo indígena como un proceso binario de ser o estar ausente de manera arbitraria. Ni como una característica acotada a la lengua materna o rasgos raciales, puesto que esa es una concepción colonialista que transgrede la identidad de las personas. En este sentido, para este trabajo si bien la identidad indígena y maya en lo particular, están acotadas geográficamente con la finalidad de lograr objetivos alcanzables en la investigación de campo, se entiende que es un proceso de diálogo permanente y en construcción constante en donde quizá es más fácil entender que no es, que lo que sí es.

Bajo este principio, cabe tener en cuenta una visión crítica de la concepción oficial (u oficialista) de lo que significa ser maya, pues como señala Castillo (2005) “miles de años después de que los dioses crearon el mundo... otras deidades -antropólogos, arqueólogos, sociólogos, lingüistas, empresarios, la industria turística, el estado y los políticos. Crearon nociones de “la Maya y la cultura maya”” (Castillo, 2005:134) dicha concepción ha sido capturada por el poder político en Yucatán, durante el régimen del PRI y la alternancia Panista haciendo de los políticos mayas *PRIncipes de YucaPAN*, emergiendo de ellos: textos mayas, historias de periódicos, Artículos de National Geographic,...haciendo una moda ser Maya y de este modo legitimar líderes a modo que en el papel hagan las veces de representantes mayas para así cubrir una agenda política más que una reivindicación social.

En este sentido, Castillo (2005) hace hincapié en Personajes como Gaspar Antonio Xiu Cachon y Maximino Yam Cocom, quienes sostuvieron su currículo político gracias a la búsqueda de un linaje de carácter noble que se remontara a épocas prehispánicas, validado por académicos y enarbolado por una clase política que se encargó de integrarlos a su aparato de poder como una forma de tener legitimidad hacia el exterior y un intento de corporativismo indígena al interior del Estado.

Dicha captación de lo maya en causas oficiales, se hacen evidentes en la formación de El Consejo Supremo Maya (CSM) y La Alianza Maya, ambas organizaciones dependientes económica y políticamente del PRI cuya organización tuvo su cambio más notable a partir de la entrada del gobierno de alternancia del PAN, en donde el CSM dio paso a la formación de “El Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (INDEMAYA) en el 2001, cuyo logro más significativo por decirlo de algún modo, es que su dirección empezó a cargo de “un no maya”(Castillo, 2005:135-139).

Por tanto, la oficialización estatal de lo maya ha minado hasta el punto de hacer prácticamente inexistente la organización política que está lejos de compararse con los movimientos indígenas de los Mayas Guatemaltecos. No obstante, el desinterés político esta acrecentado porque “la mayoría de la gente maya no tiene voz en la *política indigenista del estado mexicano*, un discurso centralista burocrático que emana de la Ciudad de México. En términos de movimientos indígenas, no existen asociaciones de gran estala en Yucatán centrado en una identidad étnica de lo “Maya” (Castillo, 2005:146). Incluso, señala el autor, en la región existiría un rechazo a la palabra “indígena”, puesto que “un Maya, como cualquier otro mexicano, cuando va a las urnas, se identifican, como otros mexicanos, como priista o panista, no como maya.” (Castillo, 2005:146).

La aparición de nuevos agentes en la región ha introducido nuevas problemáticas que, si bien tienen un componente social importante, también trastocan de manera inmediata el aspecto natural e identitario

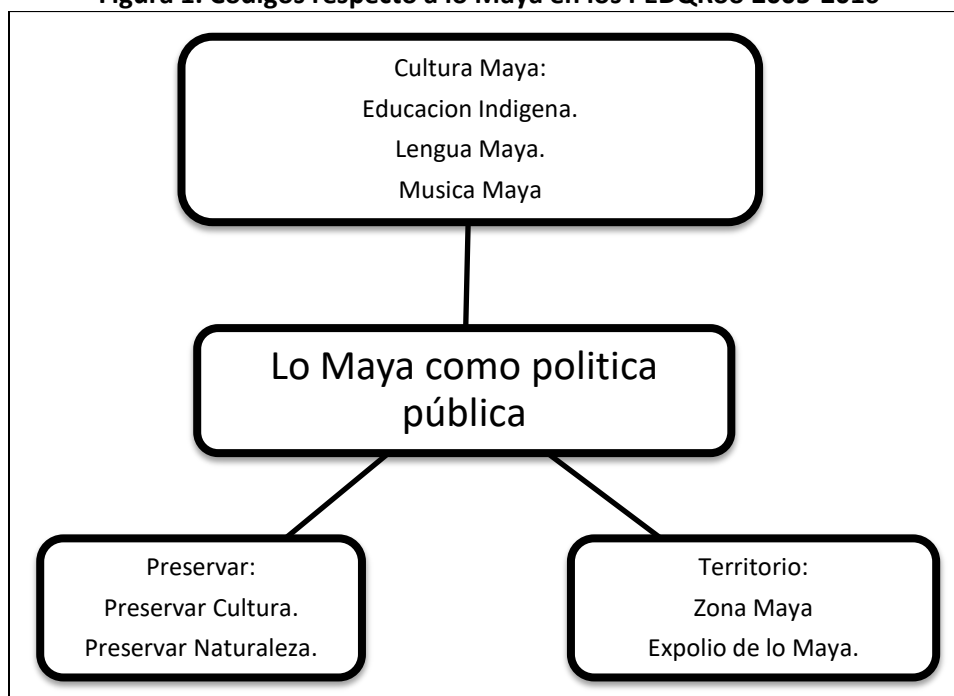
de la región. En este sentido, la venta de 5,000 hectáreas de tierras ejidales pertenecientes al ejido Bacalar y compradas por los grupos menonitas (Uh, 2013:21) que han devastado el entorno natural mediante la tala indiscriminada de selva que permita el crecimiento de pastizales y tierras de cultivo, lo cual no solo modificando el escenario social y rural local, sino que atenta directamente contra el frágil equilibrio natural que existe en la región mediante el uso indiscriminado de agroquímicos y pesticidas que contaminan los mantos acuíferos ya sobreexplotados

Metodología.

La presente investigación hace un análisis de contenido cualitativo por computadora mediante el empleo del programa ATLAS.ti 7. Para dicho análisis se creó una unidad hermenéutica en donde los Planes Estatales de Desarrollo de Quintana Roo del 2005-2016, se toman como documentos primarios. En este sentido, si bien la autoría de dichos planes de desarrollo corresponde a dos gobernadores diferentes, Félix González (2005-2011) y Roberto Borge (2011-2016), el análisis se hace un continuo con el fin de analizar el contenido discursivo que ambos como miembros del mismo partido político (Partido Revolucionario Institucional) en busca de las similitudes o diferencias que ambos puedan marcar respecto a las políticas públicas referentes a lo maya. Es importante hacer notar que este trabajo en un principio contemplo la incorporación del Plan Estatal de Desarrollo en vigor, no obstante, el formato en que este se encuentra disponible de manera electrónica dificulta el trabajo del mismo en ATLAS.ti.

Habiendo establecido los documentos primarios se procedió al análisis de los documentos mediante la creación de códigos y la búsqueda de las relaciones entre ellos (Sabriego, Vila, Sandín, 2014). El primer paso que se hizo dentro del software fue auto codificar la palabra maya para que de este modo se encontrara cualquier referencia que se hiciera a dicha palabra dentro de los dos documentos primarios. Encontrada cada referencia a lo maya dentro del cuerpo de los PEDQRoo, se codificaron los siguientes conceptos:

Figura 1. Códigos respecto a lo Maya en los PEDQRoo 2005-2016



Fuente: Elaboración propia.

El primer grupo de códigos corresponde a lo cultural, que al mismo tiempo se desagrega en educación indígena, lo referente a la lengua y música maya. En este apartado se codificó cualquier referencia a los aspectos culturales más mencionados, los cuales guardan en su mayoría relación con la importancia de ofrecer una educación bilingüe, así como de la adaptación de procesos o traducción de los mismos para que la población cuya lengua materna sea el maya tenga un mejor dominio sobre los trámites o procedimientos que impliquen una relación con el Estado.

El segundo grupo de códigos corresponde a lo maya como preservación, el cual a su vez se dividió en la preservación de la cultura y la naturaleza como los grandes ejes de la política pública. En este sentido si bien la preservación de la cultura puede estar estrechamente relacionados con el primer grupo de códigos correspondientes a la cultura, se hizo un código específico a la preservación cultural debido a la importancia que se le da dentro de ambos PEDQRoo.

Finalmente se codificó como territorio a toda referencia de unidad espacial que comprendiera una relación con el concepto maya. De aquí que se dividiera en dos partes, la que tiene que ver con la Zona Maya que implica una connotación territorial que corresponde a una específica organización social, cultural y económica con fuerte influencia indígena y rural; mientras que la segunda acepción se nombró expolio de lo maya, puesto que dichas referencias hacen alusión a regiones nombradas con un adjetivo “Maya” cuyo usufructo corresponde meramente a una localización desprovista de un contexto histórico-cultural (Véase, Figura 1).

Una vez codificados los documentos primarios, se procedió a elaborar una red de relaciones en donde los nodos marcaran una relación entre los códigos ejecutados en función de las conexiones semánticas que se establecieron.

Resultados.

Mediante la sistematización de códigos, se pudo generar una red de relaciones en donde se establece el análisis de lo maya en la política pública expresada en el PEDQRoo 2005-2016 (Véase, Figura 2).



Fuente: Elaboración propia con base en los Planes Estatales de Desarrollo, analizados con el software ATLAS.ti 7.

En primer lugar, la parte preponderante respecto a la cultura maya se refiere al componente lengua maya como principal eje de la educación indígena y para el ejercicio de la política pública a la población indígena mediante la traducción de los programas gubernamentales. De manera marginal se menciona la música maya como un ejercicio de fomento cultural. En términos generales, la cultura maya siempre se asocia a la preservación muy por encima del cuidado de las zonas ambientales asociadas a las comunidades mayas. En este sentido, en términos de la política pública el carácter paternalista de lo maya como un ente sujeto de preservar se hace evidente en términos culturales, acotando la participación política y social de lo maya principalmente a el idioma.

Respecto a lo maya como unidad territorial, es preocupante el carácter depredador que tiene el turismo de la zona norte del Estado no solo como unidad económica, sino incluso como forma de apropiación por parte de los nuevos desarrollos económicos. Del mismo modo, como política oficial se propicia el desarraigo de los pueblos originarios afirmando que “la movilidad laboral interna es una importante alternativa de los habitantes de los municipios de la zona maya y sur del estado a buscar mejores oportunidades de trabajo en las zonas urbanas turísticas del estado (Poder Ejecutivo de Quintana Roo 2011-2016, 2011:42). Es decir, al mismo tiempo que se fomenta la migración de fuerza laboral a los polos de desarrollo turístico, se niega el carácter productivo de la Zona Maya, relegando su existencia aun mero breviarío cultural que pone hincapié en la preservación de lo maya en pasado, enarbolando un pasado histórico y negando la existencia de los mayas contemporáneos como sujetos con derecho al ejercicio de la política pública más allá de su mera traducción.

El fomento del turismo en la Zona Maya, más que una forma de desarrollo local ha sido la implantación de académicos sin escrúpulos que en aras de inventar un objeto de estudio, han prometido a las comunidades marginadas una fuente de ingresos duradera, sin advertirles de los riesgos que dicha actividad conlleva y menos aun planteando alternativas fácticas de desarrollo económico y social diferentes al turismo. La implementación de emprendimientos *agro-ecoturísticos*, *turismo comunitario*, *turismo cultural*, *turismo alternativo*, *turismo de aventura*, *turismo de naturaleza*, etc. intentan la incursión de los otrora campesinos o agricultores de las comunidades rurales de la Zona Maya, en el sector servicios de manera abrupta. Un sector que, por supuesto desconocen y que lejos de representar un incremento en su ingreso por hogar, les genera un adicional de trabajo no remunerado. Si bien el carácter económico del *turismo alternativo* ha sido meramente anecdótico y con repercusiones mínimas que la mayor parte de las veces se pierde al retirar el acompañamiento institucional, el carácter organizativo y cultural ha reafirmado un sólido capital social basado en la pertenencia a la comunidad, lo cual sin duda es su más valioso activo mediante el cual las comunidades pueden hacer frente al embate del turismo masivo que consume cada vez más patrimonio cultural y natural del estado de Quintana Roo (Reyes y Osorio, 2015).

A falta de iniciativa privada que propicie la actividad económica en el sur del Estado, el papel de las políticas públicas debería ser el propiciar encadenamiento productivo entre las regiones prestadoras de servicios y el abasto agrícola de la zona sur de Quintana Roo deje de ser solo un elemento discursivo. Y solo así, el desarrollo turístico dejara de propiciar el incremento en la desigualdad y una desarticulación productiva entre el norte altamente especializado en servicios y el centro del Estado en donde los hogares rurales dependen en su mayoría de las transferencias públicas para asegurar su reproducción.

En este sentido, los PEDQRoo fomentan un trato igual entre sus regiones, no obstante la zona maya cuya dinámica es peculiar, no puede hacer propia de inmediato la vocación turística que fue construida y generada exógenamente en Quintana Roo, lo cual ha generado que toda la política económica y social se enfoque a dicho sector, el cual determina el resto de los sectores amparados en la falsa idea de los servicios turísticos como impulsores del desarrollo económico de los demás sectores mediante el *Multiplicador Turístico*, que eslabona efectos producidos mediante la demanda de los consumidores turísticos (Cañada y Gascón, 2016). Como resultado de dicha esperanza en el multiplicador turístico, se ha desmantelado la endeble infraestructura agrícola que existía en la región generando en el Estado un alto grado de dependencia alimentaria⁴ que oscila entre el 90% y 80% (Reyes, Reyes y Aguilar, 2014).

Conclusiones.

Ahora bien, la intención de elaborar este trabajo surge luego de revisar los Planes Estatales de Desarrollo (PED) de Quintana Roo para dos sexenios. En ambos documentos es sumamente evidente que no existe transversalidad, pues mientras en el PND se establece que del PND se habrá de desprender el Programa Especial de los Pueblos Indígenas (PEPI) 2014-2018 (CDI, 2014) con objetivos alineados a las metas nacionales del PND 2013-2018, en los PED no se encontró evidencia alguna de si quiera intentar alinearse con las metas del PND o del PEPI. Por ejemplo, en el PEPI se presenta un completo diagnóstico socioeconómico de todas las etnias del país, incluido un desglose de las principales problemáticas: Derechos, Desarrollo social, Desarrollo económico, Organización y Participación de la Sociedad Indígena en el diseño y coordinación intergubernamental, y, Preservación y Fomento del Patrimonio Cultural (CDI, 2014). Siendo este último el único al que se hace referencia de manera superficial en los PED analizados.

⁴ Entendida como la diferencia entre el consumo per cápita aparente y la producción local de granos básicos.

Conviene señalar que el PEPI da cuenta de que en la Meta Nacional “México incluyente” del PND hace énfasis en el Objetivo 2.2 Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente. De dicho objetivo se desprende la estrategia 2.2.3. Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos (CDI, 2014: 41). De dicha estrategia se despenden los siguientes objetivos especiales (CDI, 2014: 43):

- Impulsar el reconocimiento, vigencia de derechos y el acceso a la justicia de los Pueblos Indígenas.
- Incrementar el acceso a la alimentación, la salud y la educación a los Pueblos Indígenas.
- Proveer de vivienda e infraestructura de servicios con un enfoque de sustentabilidad a los Pueblos Indígenas
- Mejorar el ingreso monetario y no monetario de la población indígena a través del impulso a proyectos productivos.
- Fortalecer la planeación participativa y la coordinación de los programas gubernamentales que inciden en el desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Preservar y fortalecer la cultura de los Pueblos Indígenas reconociendo su carácter de patrimonio nacional.

Según lo analizado, en el PED no hay indicios de metas, estrategias y objetivos para generar políticas públicas que aseguren el bienestar socioeconómico de la etnia Maya. Esto, según la teoría de la política pública constituye un error gravísimo de transversalidad, pues esto equivale a ignorar por completo las necesidades de todo un sector de la población, que dicho sea de paso es el más pobre y vulnerable de todos. Es por ello que conviene replantear la forma en que se diseñan y articula la planeación estatal con la federal, pues de ello dependerá tener bases sólidas para la adecuada creación, implementación y evaluación de políticas públicas.

El transitar de la política pública hacia la gobernanza debería ser un continuo. No obstante en este trabajo se hace evidente que aún con la diferencia de gobernantes, el trato que se le da a lo maya como sujeto de política pública sigue un carácter de preservación enfocado a un contexto histórico-cultural, que niega el carácter de lo maya como un grupo social actual, con derecho a su propio desarrollo endógeno, cuyas capacidades productivas posibiliten no solo un soporte material, sino la potestad de un porvenir cultural y social amparado en la propia toma de decisiones que permita cambiar el sentido clientelar de los programas sociales.

Este trabajo no niega la importancia de la preservación cultural y el carácter fundamental de la inclusión de la lengua maya en los procesos oficiales que impliquen una relación entre el Estado y la sociedad, no obstante acotar el accionar estatal a solo un carácter lingüístico, niega la complejidad social y económica que diferencia las regiones en Quintana Roo. En este sentido, el presente documento invita también a la población de la Zona Maya a tomar postura frente al trato que se le da en las políticas públicas, las cuales han propiciado un incremento en la vulnerabilidad socioeconómica que aqueja a los hogares de esta región cuya dependencia a las políticas públicas pone en peligro la estabilidad y el bienestar de dicha población.

REFERENCIAS

- Aguilar, L.** (2009). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Edición: Cátedra Liderazgos y Gobernanza Democrática, Barcelona, España.
- Aguilar, L.** (2008). "Marco para el análisis de las políticas públicas", en *Administración & Ciudadanía*, Vol. III, No. 2, 2008, Santiago de Compostela, España.
- Aguilar, L.** (2011), "Políticas públicas y transversalidad" en Ramos, J.; Sosa, J. y Acosta, F. (coords). *La evaluación de políticas públicas en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 23-41.
- Barrera, M., Reyes, O. y Olvera, Y.**, (2015), "Conditioned Monetary Transferences in Mexico's Mayan Villages income structure: Jose Maria Morelos and Sabán, Quintana Roo." en *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del conocimiento*, Vol. 3, No.6, Abril del 2015., consultada electrónicamente en: <http://www.entreciencias.enes.unam.mx/author/oscar-ivanreyes-maya/#.WW_zKlg1_IU>
- Cal, Á. y Castillo, J.**, (2016). "Capitalismo mercantil y población rural en el Belice de la segunda mitad del siglo XIX: campesinos, rancheros y empresarios rurales en la agricultura comercial", *Boletín Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica* N°70, publicado el 04 septiembre 2016, disponible en: <http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=4370>
- Carballeda, M., & Juan, A.** (2008). Problemáticas sociales complejas y políticas públicas. *CS*, (1), 261-272.
- Careaga, L., e Higuera, A.**, (2012). *Quintana Roo. Historia Breve.*, El Colegio de México, México.
- Castillo, J.**, (2005). "'It was simply their word' – Yucatec Maya PRInces in YucaPAN and the politics of respect" en *Critique of Anthropology*, Vol. 25 June 2005, consultado electrónicamente en: <<https://www.researchgate.net/publication/238429110>>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas** (2014). *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*, México, CDI.
- CONACyT**, (2015). *Agenda de Innovación de Quintana Roo, Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología A.C.*, consultado electrónicamente en: <<http://www.rednacecyt.org/wp-content/uploads/2016/03/Agenda-QuintanaRoo.pdf>>
- Cruz, E. Zizumbo L. y Monterroso, N.**, (2011). "La economía de enclave forestal: la configuración capitalista del paisaje en Puerto Morelos, Quintana Roo, México (1902-1936)" en *Diálogos. Revista Electrónica de Historia*, Vol.12, No.1, febrero-agosto 2011. Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Consultada electrónicamente en: <<http://www.redalyc.org/pdf/439/43918787003.pdf>>
- Espinosa, H.**, (2013). "El origen del proyecto turístico Cancún, México. Una valoración de sus objetivos iniciales a 42 años de su nacimiento.", en *Revista LiminaR*, Vol.11, No.1, Enero-Junio 2013, Chiapas, México. Consultado electrónicamente en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272013000100011>
- Ocampo, J.** (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá, Editorial Norma.

Pérez, R. (2014). "El chicle en Quintana Roo: sus caminos y voces", en Cuicilco Vol.21 No.60, mayo-agosto del 2014. Consultado electrónicamente en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592014000200010>

Presidencia de la República, (2012). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Gobierno Federal, consultado electrónicamente en: <<http://pnd.gob.mx/>>

Poder Ejecutivo de Quintana Roo 2005-2011, (2005). *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.*, Gobierno del Estado de Quintana Roo, consultado electrónicamente en: <http://www.ccpq.gob.mx/archivos/documentos-agendas/tmp_201509110998.pdf>

Poder Ejecutivo de Quintana Roo 2011-2016, (2011). *Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016.*, Gobierno del Estado de Quintana Roo, consultado electrónicamente en: <<http://www.cidge.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/QUINTANA-ROO2.pdf>>

Ramos, J.; Sosa, J. y Acosta, F. (2011). *La evaluación de políticas públicas en México*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Nacional de Administración Pública.

Reyes, O. y Barrera, M., (2014). "Estructura y desigualdad del ingreso en la zona maya de Quintana Roo. Un estudio de caso para las comunidades de José María Morelos y Sabán en Quintana Roo, México, 2011", en *Revista de Economía* Vol. XXXI-No. 82, enero a junio de 2014, Universidad Autónoma de Yucatán, consultado electrónicamente en: <<http://www.revista.economia.uady.mx/2014/XXXI/82/4.pdf>>

Reyes, O. y Osorio, M., (2015). "El capital social de las cooperativas ecoturísticas en comunidades mayas del Estado de Quintana Roo, México", en González, F., *Estudios Multidisciplinarios sobre el turismo: Problemáticas y Planteamientos*, Texere Editores, Universidad de Quintana Roo, México.

Reyes O., Reyes L. y Aguilar, G., (2014). "Límites de la teoría económica en la determinación de los precios del maíz en Quintana Roo, México, 1980-2010.". En Pérez, F (Comp.), *Investigación En Matemáticas, Economía y Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma Chapingo, México.

Rioja, L.; Benítez, J.; y Osorio, M. (2017) *Percepciones e impactos socioeconómicos y culturales de la planeación turística en poblaciones locales de México*, México, Universidad de Quintana Roo.

Rubí, F. y Palafox, A. (2017). *El turismo como catalizador de la pobreza. Trabajo turístico y precariedad en Cozumel, México*, Barcelona, España, Alba Sud Editorial.

Sabariego, M., Vila, R., Sandín, M., (2014). "El análisis cualitativo de datos con ATLAS.ti", en *revista d'Innovació i Recerca en Educació*, Vol.7, no.2, Julio 2014, Universidad de Barcelona. España. Consultado electrónicamente en: <https://www.researchgate.net/publication/263859187_El_analisis_cualitativo_de_datos_con_ATLAS_ti>

Uh, J., (2013). *Organización social de los menonitas de Salamanca, Quintana Roo.*, Tesis de Licenciatura en Antropología Social, Universidad de Quintana Roo, Chetumal, México.

Velázquez, R. (2009). "Hacia una nueva definición del concepto "política pública"". *Desafíos*, [S.I.], v. 20, p. 149-187.